

DIREITO ADMINISTRATIVO

RESPONSABILIDADE CIVIL DOS NOTÁRIOS E DOS REGISTRADORES

Juliana Hörlle Pereira

RESUMO

Estuda a responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro e aborda, dentre outros aspectos: a natureza dos serviços; a responsabilidade do Estado pelos danos provocados pelos serviços; a responsabilidade dos titulares pelos atos culposos, próprios e dos empregados da serventia; e o exercício do direito de regresso pelo Estado.

Alude aos dois elementos que bastam para a configuração do dever de indenizar do Poder Público, quais sejam: o dano e o nexo de causalidade.

Por fim, entende que o Estado responde objetivamente por danos causados a terceiros na execução do serviço delegado, ressalvado o direito de regresso em face do titular, no caso de conduta dolosa ou culposa *stricto sensu* deste ou de preposto seu. Tal direito pode ser exercido via denúncia da lide ou em ação autônoma.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Administrativo; responsabilidade civil; Constituição Federal, 1988 – art. 37; notário; registrador; Lei n. 8935/94 – art. 22.

1 INTRODUÇÃO

José de Aguiar Dias vincula a noção de responsabilidade ao resultado da ação pela qual o homem expressa seu comportamento em face de um dever ou de uma obrigação, destacando que a investigação sobre o tema ganha relevo apenas na hipótese de falta com esse dever ou com essa obrigação, já que, *se atua na forma indicada pelos cânones, (...) sem dúvida continua o agente responsável pelo procedimento, mas a verificação desse fato não lhe acarreta obrigação nenhuma, isto é, nenhum dever, traduzido em sanção ou reposição, como substitutivo do dever de obrigação prévia, precisamente porque a cumpriu*¹. Assim, com apoio em Marton, define o autor a responsabilidade como *a situação de quem, tendo violado uma norma qualquer, se vê exposto às consequências desagradáveis decorrentes dessa violação, traduzidas em medidas que a autoridade encarregada de velar pela observação do preceito lhe imponha, providências essas que podem, ou não, estar previstas*². Dependendo da natureza do bem jurídico ofendido, a sanção imposta pode ser de caráter penal ou civil. No primeiro caso, a conduta fere os interesses da comunidade, rompendo o equilíbrio social, ao passo que, no segundo, há violação de interesses individuais. É possível, ainda, que uma mesma ação ofenda bens jurídicos de alcance individual e social, quando, então, são cumuladas as responsabilidades civil e criminal³.

Os serviços notariais e de registro, em decorrência sobretudo de sua relevante função social de formalizar e conferir autenticidade a *instrumentos que consubstanciam atos jurídicos extrajudiciais dos interesses dos solicitantes*, bem assim de *asentar títulos de interesse privado ou público, para garantir oponibilidade a todos os terceiros*⁴, podem, eventualmente, causar danos a terceiros. Imperativa, pois, nessa hipótese, a recomposição do patrimônio da vítima, *na exata extensão do que perdeu ou deixou razoavelmente de ganhar*⁵.

Este artigo tem por objetivo o estudo da responsabilidade civil dos tabeliães e oficiais de registro, abordando, entre outros aspectos: a natureza dos serviços cuja execução se lhes atribui e sua conseqüente condição de agentes públicos; a responsabilidade do Estado decorrente dos danos provocados pelos servi-

ços; a responsabilidade dos titulares pelos atos culposos, próprios e dos empregados da serventia; o exercício do direito de regresso. Refoge ao seu âmbito, portanto, o exame dos delitos tipificados nos arts. 312 a 327 do Código Penal (Dos Crimes Praticados por Funcionário Público contra a Administração em Geral), em cujas descrições podem enquadrar-se os titulares das serventias extrajudiciais, por serem, para efeitos penais, funcionários públicos, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal⁶.

Além disso, porque exercem, em caráter privado, função delegada pelo Poder Público (CF, art. 236, caput), os notários e registradores estão sujeitos à permanente fiscalização de suas atividades pelo Poder Judiciário (CF, art. 236, § 1º, e Lei n. 8.935/94, arts. 37 e 38), a qual lhes impõe deveres cuja inobservância caracteriza infrações disciplinares, puníveis na forma dos arts. 31 a 35 da Lei n. 8.935/94. Trata-se, para Walter Ceneviva, de *apenamento de caráter administrativo, compatível com a relação entre o Estado e seu agente, sendo aquele o titular do poder disciplinar*, e que guarda semelhança, para efeitos punitivos, com a tipificação penal, mas com esta, porém, não se confunde, *pois abarca um campo mais amplo, sem o rigor das leis criminais*⁷. A análise desse campo da responsabilidade dos tabeliães e oficiais de registro, porém, por seu regime peculiar, tampouco se comporta nos objetivos deste estudo.

2 OS TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS COMO AGENTES PÚBLICOS

Nos termos do art. 1º da Lei n. 8.935/94, *serviços notariais e de registro são os de organização técnica e administrativa destinados a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos*. E, de acordo com o disposto no art. 3º da mesma Lei, *notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do Direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro*.

Por serem os notários e registradores: profissionais dotados de fé pública, ocupantes de cargos criados por lei e providos mediante concurso público de provas e títulos, sujeitos à fiscalização disciplinar do Poder Judiciário, delegados que só perdem essa condição mediante processo administrativo ou sentença transitada

em julgado, remunerados por emolumentos cuja fixação tem seus parâmetros previstos em lei federal e que possuem natureza jurídica de taxa, há consenso na doutrina a respeito da sua condição de agentes públicos.

Hely Lopes Meirelles situa os tabeliães e registradores entre os agentes públicos delegados, ao lado dos concessionários e permissionários de obras e de serviços públicos, dos leiloeiros e dos tradutores, caracterizando-os como *particulares que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante, constituindo uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público*⁸. No mesmo sentido é o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello⁹. E, ainda, o de Toshio Mukai, que os inclui entre os agentes privados em cooperação com o Poder Público¹⁰.

A orientação doutrinária foi reiteradamente confirmada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que, ainda sob a égide da Constituição de 1969, considerava estarem os notários e oficiais de registro incluídos na expressão "funcionários", constante de seu art. 107¹¹, expressão que *abrange todo e qualquer agente que atue em nome do Estado*¹².

Mais recentemente, já na vigência da Carta de 1988, o Pleno da Corte Suprema *extinguiu todas as dúvidas imagináveis a respeito da natureza da atuação dos notários e registradores*, na apreciação do RE n. 178.236/RJ, Relator Min. Octávio Gallotti, DJ de 11/4/1997. Nesse precedente, com base na investigação da natureza das funções desempenhadas pelos notários e registradores e das condições da prestação do serviço, anotou o Min. Celso de Mello em seu voto:

(...) Os emolumentos, na realidade, representam modalidade de remuneração de serviços estatais prestados por agentes públicos (os Tabeliães e os oficiais registradores), no desempenho de delegação outorgada pelo Poder Público, com fundamento no texto constitucional (art. 236).

Impõe-se enfatizar que as serventias extrajudiciais, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrati-

vas e destinadas “a garantir a publicidade, eficácia e segurança dos atos jurídicos” (Lei n. 8.935/94, art. 1º), constituem órgãos públicos titularizados por agentes que se qualificam, na perspectiva das relações que mantêm com o Estado, como típicos servidores públicos.

Não se pode desconsiderar, nesse ponto, a communis opinio doctorum, que, sem maiores discepções, classifica os serventuários entre os servidores públicos, eis que – conforme adverte Aguiar Dias – “só por supersticioso apego a essa tradição abandonada (a da atribuição dos cartórios a título de propriedade), continuaríamos a negar ao serventuário de Justiça a condição de funcionário público (RDA 31/320)”.

Essa mesma orientação é perfilhada, dentre outros eminentes autores, por Caio Tácito (RDA 50/252-256), Alaim De Almeida Carneiro (RDA 3/447 e RDA 13/510) e L. C. de Miranda Lima (RDA 55/376-381).

(...)

O Pleno do Supremo Tribunal Federal, refletindo em seu magistério jurisprudencial esse entendimento, deixou positivado que os notários públicos e os oficiais registradores “são órgãos da fé pública instituídos pelo Estado” desempenham, nesse contexto, “função eminentemente pública”, qualificando-se, em consequência, “como servidores públicos” (RTJ 67/327, Rel. Min. Djaci Falcão), tanto que, no Exterior, e por efeito da Convenção de Viena sobre Relações Consulares, as atividades notariais e registrais concernentes à função dos Oficiais do Registro Civil das Pessoas Naturais são exercidas pelos Cônsules do Brasil, circunstância essa que acentua a oficialidade de tais serviços, cuja execução, por envolver o exercício de parcela da autoridade do Estado (do poder certificante) – que goza de presunção juris tantum de fé pública – supõe a condição formal de servidores públicos dos Notários e Registradores.

O próprio exame do vigente texto constitucional permite concluir pela estatalidade dos serviços notariais e registrais, autorizando, ainda, o reconhecimento de que os serventuários incumbidos do desempenho dessas relevantes funções qualificam-se como típicos servidores públicos, pois só (a) podem exercer as atividades em questão por delegação do Poder Público (CF, art. 236, caput), (b) estão sujeitos, no desempenho de suas atribuições funcionais, à permanente fiscalização do Poder

Judiciário (CF, art. 236, § 1º) e dependem, para o ingresso na atividade notarial e de registro, de prévia aprovação em concurso público de provas e títulos (Art. 236, § 3º) (...).

O tema da responsabilidade dos tabeliães e oficiais de registro, portanto, deve ser examinado à luz dessa premissa, assentada pelo intérprete maior da Constituição, o Supremo Tribunal Federal.

3 RESPONSABILIDADE DO ESTADO

A norma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal consagra a responsabilidade objetiva do Estado, nos seguintes termos¹⁵: § 6º. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos da-

(...) à configuração do dever de indenizar do Poder Público, bem assim daqueles a quem é atribuída parcela dessa potestade, bastam dois elementos: o dano, isto é, o prejuízo decorrente da lesão a um interesse tutelado pela ordem jurídica, que pode ser de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, também dito moral; e o nexo de causalidade, vale dizer, o vínculo entre a ação ou omissão e o mal causado.

nos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

Adota a “teoria do risco administrativo”, que, *como o nome está a indicar, baseia-se no risco que a atividade pública gera para os administrados e na possibilidade de acarretar dano a certos membros da comunidade, impondo-lhes um ônus não suportado pelos demais. Para com-*

pensar essas desigualdades individuais, criadas pela própria Administração, todos os outros componentes da coletividade devem concorrer para a reparação do dano, através do erário, representado pela Fazenda Pública¹⁶. Diante disso, à configuração do dever de indenizar do Poder Público, bem assim daqueles a quem é atribuída parcela dessa potestade, bastam dois elementos: o dano, isto é, o prejuízo decorrente da lesão a um interesse tutelado pela ordem jurídica, que pode ser de natureza patrimonial ou extrapatrimonial, também dito moral; e o nexo de causalidade, vale dizer, o vínculo entre a ação ou omissão e o mal causado.

Sendo o dano elemento essencial à própria noção de responsabilidade, *porque, resultando a responsabilidade civil em obrigação de ressarcir, logicamente não pode concretizar-se onde nada há que reparar¹⁷* resulta que o afastamento da responsabilidade do Estado somente ocorre em função de circunstâncias que eliminam o nexo de causalidade entre o ato estatal e o dano: a culpa da vítima e a força maior¹⁸.

A expressão “nessa qualidade” indica a limitação da responsabilidade do Estado aos danos provocados pelo agente no desempenho de suas atividades junto à Administração. Abrange as hipóteses em que, no exercício de suas atribuições funcionais, o agente atue com excesso ou de forma abusiva¹⁹.

A norma do art. 37, § 6º, da Constituição Federal prevê ainda uma segunda relação de responsabilidade, ao lado daquela estabelecida entre a vítima e o ente estatal, ao assegurar a este último o direito de regresso contra o agente causador do dano, caso tenha agido com dolo ou culpa. Cuida-se, como se vê, de responsabilização subjetiva do agente público, de proposição obrigatória para o Estado, porém, somente nos casos em que se apure culpa ou dolo do servidor, tendo em vista o princípio da indisponibilidade do interesse público²⁰.

4 RESPONSABILIDADE DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES

Refere Rui Stoco a existência de corrente que pretendeu ver na disposição do art. 22 da Lei dos Notários e Registradores (Lei n. 8.935/94) permissivo para a responsabilização objetiva desses agentes, partindo de uma “exegese gramatical” da norma, e considerando que a culpa foi referi-

da apenas na parte final do texto, e para assegurar a ação regressiva do titular da serventia em face do preposto, razão pela qual haveria dispensa da investigação do elemento subjetivo para a imputação de responsabilidade aos notários e registradores, que responderiam pelo dano em qualquer hipótese²¹. Art. 22. *Os notários e oficiais de registro responderão pelos danos que eles e seus prepostos causarem a terceiros, na prática de atos próprios da serventia, assegurado aos primeiros direito de regresso no caso de dolo ou culpa dos prepostos.*

O autor repele tal leitura e sustenta ser inviável ao legislador ordinário a responsabilização direta do agente, por contrariar mandamento constitucional. Propõe interpretação "teleológica" do preceito, afirmando que *apenas e tão-somente estabeleceu-se uma cadeia de direitos de regresso, de modo que, condenado o Estado, exsurge a obrigação de exigir do titular da serventia aquilo que pagou, e como, ao contrário do titular, os demais funcionários ou prepostos do cartório submetem-se ao regime privado, assegurou-se àquele o direito de regresso contra o funcionário causador direto do dano a terceiro, e nada mais*²².

Com efeito, a análise da iterativa jurisprudência do STF relativa ao assunto, calcada na afirmação da qualidade de agentes públicos dos titulares das serventias, sepulta qualquer dúvida sobre a responsabilidade do Estado proveniente de danos causados a terceiros pelos serviços delegados notariais e registrais.

Ainda na vigência da Constituição de 1969, afirmava a Corte Suprema que *os titulares de ofícios de Justiça e de notas, quer do foro judicial, quer do foro extrajudicial (e, portanto, também os tabeliães), eram servidores públicos e por seus atos praticados nessa qualidade respondia o Estado, com base no art. 107, pelos danos por eles causados a terceiros, embora esse dispositivo constitucional não impedisse que a vítima do dano, se preferisse, acionasse diretamente o servidor público com fundamento no art. 159 do Código Civil (RE 116.662/PR, Primeira Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 16/10/1998). No RE 99.214/RJ, Segunda Turma, Relator Min. Moreira Alves, DJ de 20/5/1983, consta no voto-condutor do acórdão a seguinte fundamentação:*

1. Conheço do presente recurso extraordinário, uma vez que está

demonstrado o dissídio de jurisprudência, quer quanto à qualidade de servidor público dos serventuários da justiça, ainda que não oficializadas as respectivas serventias, quer quanto à questão da responsabilidade direta do Estado, e não do servidor.

2. Nego-lhe, porém, provimento, com base nos precedentes desta Corte.

Com efeito, já o acórdão recorrido se baseou no RE 77169, da Primeira Turma, em que se decidiu que não houvera violação dos arts. 15 do Código Civil e 107 da Constituição Federal, porque a responsabilidade objetiva do Estado pelos prejuízos causados por seus agentes não afasta o direito que tem o prejudicado de postular a necessária reparação diretamente do funcionário que causou o dano (...).

Essa fundamentação foi reafirmada, em 18/6/80, pelo Plenário deste Tribunal, ao julgar o RE 90071 (RT 544/260 e ss.), onde se decidiu, como se vê do voto de seu relator, o Sr. Ministro Cunha Peixoto, que o art. 107 da Constituição Federal "(...) visa à proteção do lesado. Propondo ação apenas contra a Administração, compete-lhe provar apenas a materialidade do fato e o nexo de causalidade, isto é, que do ato praticado pelo funcionário lhe adveio dano. Nada mais. Se dirigir o pleito contra o funcionário, terá de demonstrar também a culpa ou dolo do autor do dano.

E a interpretação do dispositivo constitucional, no sentido de permitir, facultativamente, admissibilidade da ação também contra o funcionário, autor do dano, sobre não acarretar nenhum prejuízo, quer à Administração, seja ao funcionário, mais se coaduna com os princípios que disciplinam a matéria. Isto porque a Administração, sobre não poder nunca isentar de responsabilidade seus servidores, uma vez que não possui disponibilidade sobre o patrimônio público, não se prejudica com a integração do funcionário na lide, já que a confissão dos fatos alegados pelo autor, por parte do funcionário, afetaria apenas sua defesa, e não a da Administração, cuja responsabilidade se baseia na teoria do risco administrativo".

Note-se que, anteriormente, nesse mesmo voto, acentuara seu prolator que, em casos como o presente, "há, pois, uma única dívida e duas responsabilidades: a da Administração perante o lesado, baseada na teoria do risco administrativo, e a do autor do dano, com fundamento

na teoria da culpa. Quem deve ao lesado, em princípio, é aquela; mas este também é responsável pela dívida, desde que tenha agido com culpa ou dolo".

Essa é a orientação que se me afigura correta (...). Com efeito, o preceito constitucional, ao distinguir a responsabilidade do Estado como objetiva e a do funcionário como subjetiva, dando àquele ação regressiva contra este, visou, apenas, a facilitar a composição do dano à vítima (...).

Portanto, embora o serventuário da Justiça seja servidor público, o artigo 107 da Constituição Federal não impede que a vítima do dano proponha ação direta contra ele, com base no artigo 159 do Código Civil²³.

A promulgação da Carta de 1988 em nada alterou esse entendimento, conforme se verifica, por todos, do Ag Rg no RE 209.354/PR, Segunda Turma, Relator Min. Carlos Velloso, DJ de 16/4/1999, sumariado na seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. SERVIDOR PÚBLICO. TABELIÃO. TITULARES DE OFÍCIO DE JUSTIÇA: RESPONSABILIDADE CIVIL. RESPONSABILIDADE DO ESTADO. CF, ART. 37, § 6º.

I. Natureza estatal das atividades exercidas pelos serventuários titulares de cartórios e registros extrajudiciais, exercidas em caráter privado, por delegação do Poder Público. Responsabilidade objetiva do Estado pelos danos praticados a terceiros por esses servidores no exercício de tais funções, assegurado o direito de regresso contra o notário, nos casos de dolo ou culpa (CF, art. 37, § 6º).

II. Negativa de trânsito ao RE. Agravo não-provido.

A disposição em comento (art. 22 da Lei n. 8.935/94) justifica-se, no entanto, na linha do que defende Rui Stoco, ao se considerarem as peculiares condições de execução dos serviços delegados notariais e de registro. Diante da impossibilidade material de realização de suas atribuições funcionais de forma pessoal e individual, faculta a lei aos notários e registradores a livre organização dessas atividades, observadas apenas as disposições legais aplicáveis e as determinações do juízo competente: O gerenciamento administrativo e financeiro dos serviços notariais e de registro é da responsabilidade exclusiva do respectivo titular, inclusive no que diz respeito às despesas de custeio, investimento e pessoal, caben-

do-lhes estabelecer normas, condições e obrigações relativas à atribuição de funções e de remuneração de seus prepostos, de modo a obter a melhor qualidade na prestação dos serviços (Lei n. 8.935/94, art. 21).

Especificamente no que diz respeito à contratação de empregados, dispõe o *caput* do art. 20 da Lei n. 8.935/94: *os notários e os oficiais de registro poderão, para o desempenho de suas funções, contratar escreventes, dentre eles escolhendo os substitutos, e auxiliares como empregados, com remuneração livremente ajustada e sob o regime da legislação do trabalho.*

Ao lado, portanto, da relação entre o Poder delegante e o agente público delegado, coloca-se a relação entre este e os empregados²⁴ contratados para auxiliá-lo na prestação dos serviços, regida, por expressa determinação legal, pelo Direito do Trabalho.

E, no âmbito das relações de trabalho, a responsabilidade dos empregadores por atos de seus empregados é disciplinada pelas normas inscritas nos arts. 932 e 933 do Código Civil. Art. 932. *São também responsáveis pela reparação civil:*

(...)

III - o empregador ou comitente, por seus empregados, serviçais e prepostos, no exercício do trabalho que lhes competir, ou em razão dele;

(...)

Art. 933. *As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos.*

O novo Código Civil consagrou a responsabilização objetiva dos empregadores ou comitentes pelos atos culposos dos empregados ou prepostos, tornando prejudicada a Súmula 341 do STF, que se referia à "culpa presumida" desses responsáveis²⁵. Para a responsabilização do empregador é necessária a satisfação de três requisitos apenas, cuja demonstração incumbe ao lesado: qualidade de empregado ou preposto do causador do dano, isto é, prova de que o dano foi causado por preposto; conduta dolosa ou culposa *stricto sensu* do preposto; prática do ato lesivo no exercício da função, ou em razão dela²⁶.

Divergimos, portanto, de Rui Stoco apenas quanto à afirmação da imprescindibilidade do art. 22 da Lei n. 8.935/94 para viabilizar a responsabilização dos prepostos das

serventias²⁷, já que, por força do Código Civil, a ação regressiva estaria assegurada contra o empregado que, por culpa ou dolo, causou dano a terceiro no desempenho de suas atribuições funcionais.

Assim, o direito de regresso assegurado pela Constituição ao ente estatal poderá ser exercido em face do titular do ofício sempre que se caracterizar atuação culposa ou dolosa sua ou de preposto seu. Nesse caso, o agente público delegado terá, por sua vez, ação regressiva contra o empregado, para reaver o que desembolsou.

Restam harmonizados, assim, os comandos dos arts. 37, § 6º, da Constituição e 22 da Lei n. 935/94.

A jurisprudência atualmente prevalente no STJ (...) abandonou inicial concepção restritiva, orientando-se no sentido de que é admissível, mas não obrigatória, a denúncia da lide pelo Estado ao agente público causador do dano; atenta contra os princípios da economia e da celeridade processuais a anulação do processo, se já em fase avançada, em razão de ter o juiz indeferido a denúncia (...)

Este, de acordo com Walter Ceneviva, *embora com redação semelhante, re vogou implicitamente, na parte referente aos oficiais registradores, o art. 28 da Lei dos Registros Públicos, por ser posterior e com ela incompatível, regulando por inteiro a matéria tratada*²⁸. Segundo entendimento dominante, não há qualquer espécie de "benefício de ordem" entre os sujeitos obrigados à reparação do dano imputável ao serviço notarial ou registral (Estado e titular do serviço, ou Estado, titular do serviço e preposto). É livre a vítima para es-

colher quem acionar, devendo considerar, porém, os requisitos e condições segundo os quais responde cada um dos obrigados. Assim, se preferir propor a ação indenizatória em face do agente público, o ofendido estará obrigado à comprovação da culpa ou do dolo do titular da serventia, ou de preposto seu. Estaria dispensado dessa prova, bastando que demonstrasse a existência do dano e do nexo causal, caso resolvesse direcionar a demanda contra o Estado – a execução, entretanto, sujeita o credor a procedimento sabidamente mais dificultoso²⁹. Na hipótese de dirigir sua pretensão contra o preposto, deve, assim como em relação ao agente público, arcar com o ônus da prova da culpa ou do dolo, como também com o risco de sua solvência.

5 EXERCÍCIO DO DIREITO DE REGRESSO E DENÚNCIAÇÃO DA LIDE

A denúncia da lide é a *demanda com que a parte provoca a integração de um terceiro ao processo pendente, para o duplo efeito de auxiliá-lo no litígio com o adversário comum e de figurar como demandado em um segundo litígio*³⁰. Por força do art. 70, III, do Código de Processo Civil, a *denúnciação da lide é obrigatória: (...) III – àquele que estiver obrigado, pela lei ou pelo contrato, a indenizar, em ação regressiva, o prejuízo do que perder a demanda.*

A leitura da disposição legal não suscita, inicialmente, qualquer dúvida acerca da viabilidade da denúncia da lide ao notário ou ao registrador, pelo Estado, caso se caracterize culpa ou dolo daquele agente público, e também, sucessivamente³¹, do notário ou do registrador ao funcionário da serventia, na hipótese em que ação sua, dolosa ou culposa, haja dado causa ao dano.

O Superior Tribunal de Justiça, no entanto, já chegou a decidir pela impossibilidade de denúncia da lide pelo Estado ao agente público, à consideração de que tal medida acarretava inadmissível ampliação do objeto do processo, por demandar o exame das questões atinentes à caracterização da culpa ou do dolo do servidor, não constantes da causa de pedir originária³².

Contra essa posição insurge-se Cândido Rangel Dinamarco, que inclui a denúncia da lide *entre as intervenções de terceiro que ampli-*

am o objeto do processo, porque, além da pretensão deduzida pelo autor em face do réu e visando a uma medida a ser proferida em relação a este, feita a denúncia, o juiz terá diante de si, para conhecer e julgar, também essa outra que visa à condenação do terceiro a prestar a quem o trouxe ao processo uma indenização pelo que ele eventualmente venha a perder. Para o autor, a adoção desse entendimento deixaria a parte sem qualquer possibilidade de trazer o terceiro ao processo, tendo por resultado sumamente injusto (...) privar a parte dos benefícios da litisdenúncia, a saber: ela necessitaria propor depois a sua demanda pelo ressarcimento, com o risco de voltar a sucumbir em face do garante³³.

A jurisprudência atualmente prevalente no STJ, porém, abandonou inicial concepção restritiva, orientando-se no sentido de que é admissível, mas não obrigatória, a denúncia da lide pelo Estado ao agente público causador do dano; atenta contra os princípios da economia e da celeridade processuais a anulação do processo, se já em fase avançada, em razão de ter o juiz indeferido a denúncia; o Estado mantém, de qualquer sorte, seu direito de regresso, a ser exercido em ação autônoma³⁴.

Pode, portanto, o ente estatal, acionado pela vítima, julgando-o conveniente, desde logo denunciar a lide ao titular da serventia, provando-lhe a culpa ou o dolo. A este, por sua vez, faculta-se a denúncia da lide ao preposto, na eventualidade de ser do empregado a conduta culposa ou dolosa.

6 CONCLUSÕES

Os notários e registradores titulares de serventias não-oficializadas do foro extrajudicial são agentes públicos; o Estado responde objetivamente pelos danos causados a terceiros na execução do serviço delegado, ressalvado o direito de regresso em face do titular, no caso de conduta dolosa ou culposa *stricto sensu* deste ou de preposto seu (CF, arts 37, § 6º); o titular da serventia, a seu turno, tem ação regressiva contra o preposto que haja atuado com culpa (CC, arts. 932 e 933); é de livre escolha da vítima aquele contra quem direcionar o pedido de reparação; o direito de regresso pode ser exercido via denúncia da lide ou em ação autônoma.

REFERÊNCIAS

- DIAS, José de Aguiar. *Da Responsabilidade civil*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995. p. 2.
- Idem, p. 3.
- PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Responsabilidade civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p. 37.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos notários e dos registradores comentada: Lei 8.935/9*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 22-23.
- Idem, p. 155.
- STF, RE 141.347/SP, Primeira Turma, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 10.4.1992, em cuja ementa se lê: *I. Funcionário público para efeitos penais (CP art. 327): titulares e auxiliares de tabelionatos e ofícios de registro: caracterização não afetada pelo art. 236 da Constituição. O art. 236 da Constituição – ao dispor que os serviços notariais e de registro serão exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público – não lhes afetou, mas antes lhes confirmou a publicidade da natureza, do qual resulta a consideração do seu pessoal como funcionários públicos, para efeitos penais, ainda que não para outros efeitos*.
- CENEVIVA, *op. cit.*, p. 191.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 232-233.
- MUKAI, Toshio. *Direito Administrativo sistematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 153.
- Art. 107. *As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causarem a terceiros. Parágrafo único. Caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, no caso de culpa ou dolo*.
- STF, RE 175.739-6/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 26/2/1999.
- CENEVIVA, Walter. *Lei dos registros públicos comentada*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 54.
- O posicionamento firmado pelo STF no mencionado precedente – sujeição dos notários e oficiais de registro à aposentadoria compulsória por implemento de idade – foi, em decorrência da promulgação da Emenda Constitucional n. 20/98, revisto por aquele Tribunal, conforme se constata, por todos, da decisão proferida na ADI n. 2.602 MC/MG, Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 6/6/2003. A nova decisão, porém, não informa o tradicional entendimento no sentido da qualificação dos notários e oficiais de registro como agentes públicos.
- Disposição semelhante consta do art. 43 do Código Civil de 2002: *As pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos dos seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros, ressalvado direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo* -, a qual, contudo, ao mencionar apenas as pessoas jurídicas de Direito Público, acabou ficando aquém da previsão constitucional.
- MEIRELLES, *op. cit.*, p. 619.
- DIAS, *op. cit.*, p. 713.
- MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo moderno*. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 441-442.
- Idem, p. 439.
- O exercício do direito de regresso é objeto de mais detalhado exame no item V, infra.
- STOCO, Rui. Responsabilidade civil dos notários e registradores: comentários à Lei n. 8.935, de 18/11/94. In: *Revista dos Tribunais*, n. 714/44, p. 49, abr. 1995.
- Idem, p. 51.
- É a seguinte a ementa do precedente referido: *RESPONSABILIDADE CIVIL. EXEGESE DO ARTIGO 107 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Ação direta contra o servidor público com base no artigo 159 do Código Civil. O artigo 107 da Constituição Federal não impede que a vítima de dano decorrente de ato de servidor público — como o é o serventuário da justiça, ainda que de serventia não oficializada — proponha contra este ação direta, com fundamento no artigo 159 do Código Civil. recurso extraordinário conhecido, mas não provido*.
- Conforme anota Walter Ceneviva, a expressão “prepostos”, constante de vários dispositivos da Lei n. 8.935/94, não tem o mesmo significado que lhe atribui o art. 843, § 1º, da CLT (pessoa pela qual o empregador se faz substituir na audiência de conciliação e julgamento), correspondendo aos escreventes e auxiliares do titular, cujas atribuições estão previstas no art. 20 da mencionada Lei (CENEVIVA. *Lei dos notários...*, *op. cit.*, p. 137).
- GONÇALVES, Carlos Alberto. *Responsabilidade civil*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- Idem, p. 148.
- Para o autor, importante ressaltar que a norma da lei infraconstitucional (art. 22) nada dispôs porque seria redundante, na consideração de que a lei não deve conter palavras inúteis, posto que a própria Constituição já estabelece o direito de regresso do Estado em face do servidor. Como os funcionários dessas serventias extrajudiciais não são servidores, haveria a lei de prever expressamente o regresso, pena de não poderem ser responsabilizados a título algum (STOCO, *op. cit.*, p. 51).
- CENEVIVA. *Lei dos notários...*, *op. cit.*, p. 154. É o seguinte o teor do art. 28 da Lei 6.015/73: *Art. 28. Além dos casos expressamente consignados, os oficiais são civilmente responsáveis por todos os prejuízos que, pessoalmente, ou pelos prepostos ou substitutos que indicarem, causarem, por culpa ou dolo, aos interessados no registro. Parágrafo único. A responsabilidade civil independe da criminal pelos delitos que cometerem*.
- Registrou o Relator, Min. Moreira Alves, por ocasião do julgamento do RE 99.214-6/RJ, Segunda Turma, DJ de 20/5/1983, em que se discutia sobre a possibilidade de que a vítima acionasse diretamente o servidor (na hipótese, serventuário da justiça, de serventia não-oficializada): (...) *o preceito constitucional, ao distinguir a responsabilidade do Estado como objetiva e a do funcionário como subjetiva, dando àquela ação regressiva contra este, visou,*

apenas, a facilitar a composição do dano à vítima, que pode acionar o Estado independentemente de culpa do funcionário, não tendo, portanto, em mira impedir ação direta contra este, se se preferir arcar com os ônus da demonstração de culpa do servidor, para afastar os percalços da execução contra o Estado.

- 30 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de Direito Processual Civil*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. v. 2, p. 398.
- 31 As denúncias sucessivas são expressamente admitidas pelo art. 73 do Código de Processo Civil, ao dispor que, *para os fins do disposto no art. 70, o denunciado, por sua vez, intimará do litígio o alienante, o proprietário, o possuidor indireto ou o responsável pela indenização* e, assim, sucessivamente, *observando-se, quanto aos prazos, o disposto no artigo antecedente* (DINAMARCO, *op. cit.*, p. 406).
- 32 Nesse sentido, o seguinte trecho do voto-condutor do acórdão do RESP 55.913/RS, Segunda Turma, Relator Min. Antônio de Pádua Ribeiro, DJ de 13/3/1995: *A denúncia da lide pretendida - e desacolhida na sentença - o foi com justas e legais razões, vez que se tem, no caso vertente, apenas e tão-somente a responsabilidade objetiva do Estado, elidida somente por estritas causas de exclusão (culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior, situações indicadoras da inocorrência de nexo de causalidade entre a ação ou omissão do Estado e o dano superveniente), causas estas improvas. O art. 70, III, do Código de Processo Civil há que ser analisado dentro da ótica própria do caso concreto, na qual a recorrida não se baseou e não aventou a culpa do agente policial, mas somente lastreou sua ação e pedido na culpa objetiva do Estado. Daí que é medida de justiça que não se veja obrigada a suportar os entraves que a litisdenúncia oportuniza (...).*
- 33 DINAMARCO, *op. cit.*, p. 399 e 404.
- 34 Confirmam-se, a propósito, os julgados RESP 147.739/SP, Segunda Turma, Relator Min. João Otávio de Noronha, DJ de 9/2/2005; AgRg no ERESP 136.614/SP, Primeira Seção, Relator Min. Castro Meira, DJ de 9/8/2004 ; no ERESP 128.051/RS, Primeira Seção, Relator Min. Franciulli Netto, DJ de 1/9/2003; AgRg no RESP 313.886/RN, Primeira Turma, Relator Min. Francisco Falcão, DJ de 22/4/2003.

delegated work, safeguarding, however, the right of regressive action against the incumbent, in case of his or his employees' *stricto sensu* felonious or guilty conduct. Such right may be performed by impleader or through autonomous action.

KEYWORDS – Administrative Law; civil liability; 1988 Brazilian Constitution – article 37; notary; register; Law n. 8,935/94 – article 22.

Artigo recebido em 01/3/2005.

ABSTRACT

The authoress studies the notary publics' and registers' civil liability and approaches, among other aspects: the nature of services; the State's liability for damages caused by services; the incumbents' liability for their own faulty acts as well as those committed by office employees; and the application of the State's right of regressive action.

She refers to the two elements that are sufficient for justifying the Public Power duty to indemnify, such as: damage and nexus of causality.

At last, she understands that the State is objectively responsible for damages caused to third parties in the accomplishment of the

Juliana Hörlle Pereira é bacharel em Direito pela UFRGS e assessora no Superior Tribunal de Justiça.